

**Programme de législature 2003-2007  
de la Confédération**

**Prise de position consolidée  
sur le Document de travail du Conseil fédéral**

**adoptée à l'Assemblée plénière  
de la CdC du 3 octobre 2003 en vue  
de l'entretien du 28 novembre 2003 entre  
le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux**

## I. Remarques générales

Les gouvernements cantonaux remercient le Conseil fédéral de leur donner l'occasion de s'exprimer lors d'un entretien au niveau gouvernemental dans le cadre de l'élaboration du Programme de législature 2003-2007 de la Confédération, comme ce fut le cas, il y a quatre ans, pour le programme 1999-2003. Les gouvernements cantonaux accordent une importance majeure à cette discussion et à ses résultats.

Le Document de travail présenté par le Conseil fédéral sert d'instrument adéquat pour structurer la discussion au niveau gouvernemental. En comparaison au document de base du programme 1999-2003, on constate que les thématiques, les défis et en partie également les questions soulevées sont formulées de manière essentiellement plus générale et présentent un degré d'abstraction relativement élevé.

Devant ce constat, se pose la question de savoir si une discussion à un tel niveau abstrait peut effectivement déboucher sur des résultats compréhensibles. Il n'est pas toujours possible d'apporter des réponses concrètes à des défis ou des questions formulés de manière si générale. Parallèlement, il semble évident que la discussion au niveau gouvernemental ne saurait porter sur des questions de détail.

En conséquence, les remarques ci-après sont comprises comme des intentions de stratégie politique et des points forts de développement, qui doivent permettre en premier lieu de poser les éléments essentiels et d'établir les priorités. Il s'agit en même temps de mettre en évidence le plus concrètement possible les problèmes existants et les approches de solutions envisageables, à l'attention de la politique gouvernementale fédérale et de la collaboration confédérale.

De nombreux défis et questions sont reflétés dans les débats politiques actuels et se retrouvent dans des projets en cours, notamment la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT). Dans ce sens, ces défis et questions sont à considérer dans un contexte dynamique et évolutif, ce qui implique dans la plupart des cas une optique transversale.

Lors de l'entretien au niveau gouvernemental, il ne sera guère possible d'approfondir la discussion sur toutes les questions de fond soulevées. Les gouvernements cantonaux considèrent qu'il est primordial de poursuivre un dialogue institutionnalisé et d'ordre partenarial entre Confédération et cantons. L'expérience a en effet montré qu'une participation minimale ou tardive des cantons à la politique fédérale peut aussi avoir des inconvénients considérables lors de son exécution.

Lorsque des projets de la Confédération touchent les intérêts des cantons, les gouvernements cantonaux devraient pouvoir faire valoir leurs préoccupations si possible dès la phase conceptuelle. Dans ce sens, l'organisation commune du projet RPT est un exemple positif. Cette approche partenariale de la collaboration verticale entre Confédération et cantons est prometteuse et doit être renforcée au vu des nombreuses responsabilités assumées conjointement.

## II. Point forts et thèmes absents

L'évolution des conditions-cadres et de la politique financières sont pratiquement absents des thématiques abordées par le Document de travail. La situation actuelle et future des finances des collectivités publiques (y compris les assurances sociales) mettent toutefois les politiques fédérale, cantonale et communale au devant de défis essentiels durant la période 2003 à 2007 et imposent des limites conséquentes à leurs actions.

Le rapport de l'Etat-major de prospective de l'Administration fédérale "Défis 2003-2007" se préoccupe de manière très différenciée les défis en politique financière qui méritent une thématisation plus avancée. Dans ce contexte, il faudrait aussi discuter des limites du système institutionnel actuel, qui conduit entre autres toujours à de nouveaux transferts de

charges de la Confédération vers les cantons (p. ex. programme d'allégement budgétaire 2003).

La politique des agglomérations est un autre thème important. Les agglomérations constituent le moteur de la vie économique et le lieu de vie de près des deux tiers de la population suisse. Leurs besoins doivent donc également être pris en compte au niveau fédéral. Il faut promouvoir le développement durable et l'attractivité des agglomérations, lesquelles doivent être intégrées dans un aménagement du territoire équilibré.

La politique des transports est également un thème d'importance centrale. Les infrastructures de transport, qui comprennent tant les routes et le rail que les aéroports, forment le pilier porteur du site économique et, par conséquent, de la croissance économique. Ce domaine implique une collaboration renforcée entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons eux-mêmes, de même qu'une prise en compte plus sérieuse des intérêts du pays à l'égard de l'extérieur.

A moyen ou long termes, la politique sociale et de santé deviendra aussi importante. Outre l'évolution démographique, les questions centrales dans ce domaine portent en particulier sur le financement et la répartition des coûts, la politique fiscale au niveau fédéral (notamment coordination/concentration de la médecine de pointe, enseignement et recherche universitaires). Il eut donc été souhaitable que ce domaine politique fasse l'objet d'une thématique propre.

Dans le Document de travail, il manque également le thème de l'agriculture. Actuellement, plus d'un tiers du territoire de la Suisse est exploité par l'agriculture. Finalement, la politique d'immigration, d'intégration et d'émigration ainsi que la place de la Suisse dans les organisations multilatérales devraient généralement faire l'objet d'une plus grande considération.

### **III. Remarques sur les défis et questions du Document de travail**

#### ***Thème 1: Garantie du bien-être et développement durable***

#### ***Défi 1: Le taux de croissance de notre économie, qui est actuellement plus bas que dans les autres pays, appelle des mesures concrètes de relance de la croissance.***

La croissance économique est une condition indispensable pour assurer le bien-être et un développement durable. Il s'agit là également de l'un des défis majeurs de ces prochaines années, qui ne saurait être abordé efficacement autrement que dans une démarche commune de la Confédération et des cantons. Dans ce cadre, l'importance des facteurs économiques "doux" devrait être comprise plus clairement et plus largement. L'image des villes et de la campagne, la valeur récréative, la qualité de l'environnement, le service public, la sécurité, etc. sont des facteurs déterminants non seulement pour le tourisme, mais aussi pour les décisions d'implantation des entreprises internationales. Aussi bien la Confédération que les cantons doivent contribuer de manière importante à ces facteurs, si possible dans le cadre d'une entente mutuelle. La croissance économique doit être constamment et plus résolument dirigée dans une perspective qualitative et propice à l'emploi.

La RPT doit être davantage prise en compte, notamment la clarté de la répartition des tâches, à l'origine fortement mise en avant par le projet, entre les différents niveaux étatiques et dont on attend des impulsions essentielles au renforcement du fédéralisme ainsi qu'une augmentation de l'efficacité dans l'accomplissement des tâches publiques. De plus, les variations de la charge fiscale d'un canton à l'autre doivent être minimisées, sans toutefois pour autant poursuivre l'harmonisation fiscale matérielle qui menace diversement et compromet-

trait fortement la capacité de concurrence de la Suisse en comparaison internationale et mettrait fin à la concurrence intercantonale efficace.

Une politique suisse de croissance doit s'accompagner d'une politique des régions efficace. A défaut de concevoir une croissance durable dans toutes les régions, il est impossible d'assurer le bien-être et les qualités qui distinguent la Suisse. La Confédération ne peut pas se retirer complètement des régions sous le prétexte que la RPT résout tous les problèmes. En plus de l'élaboration de programmes et la création de réseaux, la politique des régions doit être reconsidérée et dotée d'instruments qui puissent soutenir avec efficacité également des projets concrets, innovateurs et orientés vers l'avenir.

**Question 1a: *Où la Confédération et les cantons doivent-ils concentrer leurs forces pour relancer la croissance? Quelle part les cantons peuvent-ils prendre à cette relance?***

- a) L'optimisation des conditions-cadres institutionnelles par le biais d'une politique économique durable doit être recherchée aux trois niveaux étatiques Confédération, cantons et communes. Les points forts sont les domaines politiques de la concurrence, de la fiscalité, de la formation et des infrastructures, de même que de la promotion des PME et d'une administration orientée clients.
- b) Afin de promouvoir la concurrence et de lutter contre le haut niveau des prix, il faut poursuivre les avancées réalisées dans le sens d'une dérégulation, d'une libéralisation et d'une ouverture du marché (application du droit des cartels, nouvelle loi sur le marché de l'électricité). Il faut renoncer à toute mesure de protection par branche économique ou par région, de même qu'à tout programme d'impulsion conçu à court terme.
- c) Les PME constituent l'épine dorsale de notre économie. Une attention plus marquée à leurs besoins contribue à générer une croissance à long terme. Il faut également simplifier et limiter les procédures administratives (p. ex. création d'entreprise, sanction de plan et autorisation de construire, arrangements fiscaux, autorisations, etc.).
- d) Le marché du travail ne devrait pas être réglementé davantage. La flexibilité est un avantage décisif dans le cadre d'une concurrence à l'échelle mondiale. Il faut préférer des solutions négociées avec les partenaires sociaux à la fixation légale de salaires minimaux. On doit chercher à exclure toute entrave au maintien des personnes âgées et des femmes sur le marché du travail. Le droit du travail libéral doit continuer d'être garanti.
- e) Dans la formation de base, il faut plutôt veiller à raccourcir la durée de l'instruction de base (maturité, études, durée de formation individuelle pour les enfants doués), à encourager de manière ciblée les enfants surdoués, à permettre des appréciations de performance comparables au niveau cantonal, à renforcer la coordination (harmonisation matérielle) dans le système scolaire.
- f) Les activités poursuivies et les moyens disponibles dans les domaines de la formation et formation continue, de la recherche et du développement ainsi que du transfert de technologies doivent être coordonnés (politique de l'innovation convenue entre Confédération et cantons) et concentrés. L'échange d'informations et le transfert de connaissances (promotion de l'innovation) entre tous les acteurs doivent être si possible organisés et coordonnés via des réseaux (services étatiques et centres de promotion).
- g) La politique des agglomérations, ainsi que la réforme de la politique des régions, sont prioritaires et doivent être poursuivies. La RPT est si étroitement liée à ces projets de réforme qu'il faut si possible tous les introduire en même temps et de manière coordonnée.
- h) En matière de tourisme, il est nécessaire de maintenir les infrastructures et les prestations à un haut niveau. La sécurité et un environnement intact gagnent ici en importance. Des éléments d'offres particuliers sont à réunir en expériences de loisirs et doivent être activement commercialisés.

- i) L'harmonisation dans le domaine des marchés publics est en cours. Il faut renoncer à une législation-cadre de la Confédération. Le voie suivie jusqu'à présent montre qu'une collaboration parallèle est également possible et donne de bons résultats. La suppression des entraves techniques au commerce a permis d'obtenir de bons résultats, formellement distincts mais coordonnés au niveau du contenu. Les cantons sont également prêts à harmoniser les notions de plans et de construction.

**Question 1b: *Que faut-il coordonner entre la Confédération et les cantons? Et entre les cantons? Des mesures communes à la Confédération et aux cantons sont-elles indispensables, en matière d'allégements administratifs par exemple?***

- a) Dans l'ensemble, il faut viser aux trois niveaux étatiques une maîtrise de la croissance des dépenses et une stabilisation des quotes-parts fiscales et étatiques. Confédération, cantons et communes doivent pouvoir mieux coordonner leurs politiques financières respectives. De plus, les programmes d'économies de la Confédération (p. ex. programme d'allégement budgétaire 2003) doivent s'accorder en conséquence avec la RPT.
- b) Le principe de subsidiarité ainsi que le principe d'équivalence (convergence des responsabilités de réglementation, de mise en oeuvre et de financement) doivent être respectés de manière conséquente. La RPT va dans le bon sens et doit être rapidement mise en oeuvre. Dans l'intérêt d'une exécution plus efficace et au vu des ressources financières plus limitées, la coordination entre Confédération et cantons, ainsi qu'entre les cantons eux-mêmes, doit encore être intensifiée.
- c) Les mesures favorisant principalement la croissance (libéralisation, promotion de la concurrence, etc.) doivent être prises au niveau fédéral. Par ailleurs, on attend de la Confédération qu'elle renforce encore les campagnes promotionnelles de notre pays ainsi que la promotion de la place économique suisse à l'étranger. Dans le marketing de site, il faut davantage exploiter la collaboration interrégionale et les possibilités d'approches par partenariat public-privé.
- d) Afin d'augmenter l'attractivité du site et la capacité de concurrence, une étroite coordination entre Confédération et cantons est nécessaire dans les domaines de la main-d'oeuvre hautement qualifiée, de l'accès et du raccord aux réseaux de transport internationaux, des nouvelles technologies de l'information et de la communication, des hautes écoles (système global des hautes études) ainsi que du transfert de connaissances et de technologies. Il faut ici réunir forces et moyens financiers.
- e) Les dispositions légales existantes ou nouvelles doivent en principe être examinées sous l'angle de leur compatibilité pour les PME. Il serait important de définir cette compatibilité pour les PME, afin de pouvoir s'entendre sur une discipline de langage uniforme au niveau suisse. En général, il s'agit de continuer à réduire la charge administrative des PME. Il faut également examiner dans ce sens les prescriptions sur les importations et les exportations.
- f) Dans le cadre des allégements administratifs, la Confédération et les cantons peuvent apprendre par l'échange réciproque des expériences déjà existantes, sous la forme d'un "benchmarking" (p. ex. e-gouvernement). Les mesures prioritaires portent sur des projets informatiques communs, le développement d'applications informatiques, la simplification de la TVA et des procédures d'imposition pour les contribuables, ainsi que sur l'introduction d'un numéro d'identification personnel unique.

**Question 1c:** *Quelles sont les mesures fiscales susceptibles de relancer la croissance? A cet égard, quelle est l'importance du rapport entre les impôts et les taxes/émoluments?*

- a) Fiscalement parlant, une politique de la croissance doit principalement viser à réduire la quote-part fiscale, imposer les entreprises de manière proportionnelle, améliorer les possibilités de souscription et alléger à long terme l'impôt sur le capital. De plus, il faudrait procéder à d'autres simplifications dans le droit fiscal.
- b) On devrait généralement tendre à diminuer ou limiter davantage la charge fiscale, ceci en faveur du principe du pollueur-payeur (émoluments, taxes d'incitation, compensation des avantages, etc.). Les taxes dites causales peuvent être optimisées par un comportement économe des personnes concernées (effet incitatif). La stimulation de la concurrence implique une fiscalité spéciale en cas de situations de monopole ou d'ententes cartellaires (impôts répressifs).
- c) Un système fiscal simple et attractif, dont la charge est adéquate et proportionnée, permet aux cantons de contribuer de manière essentielle à la croissance économique. Il s'agit en premier lieu d'une imposition des sociétés concurrentielle en comparaison internationale. Par des mesures fiscales, il faut favoriser pour les PME la création de capital propre, les investissements dans des capitaux à risque et les innovations ainsi que le renouvellement des infrastructures d'exploitation.
- d) Malgré toute leur importance, les conditions-cadres fiscales favorables ne doivent cependant pas se faire au détriment des investissements à long terme, importants pour la croissance économique (notamment dans le domaine de la formation et dans les infrastructures de transport). Une politique d'infrastructure constante constitue une condition importante pour la croissance à long terme.

**Question 1d:** *Où les cantons pensent-ils qu'il est nécessaire d'agir pour consolider à long terme le budget de la Confédération, en plus des efforts qui sont actuellement faits pour alléger le programme de 2003?*

- a) La politique fédérale des finances doit être fondamentalement plus conséquente. La consolidation à long terme du budget de la Confédération n'est possible que moyennant une discipline des dépenses et une politique fiscale en conséquence. La Confédération dispose pour cela des instruments nécessaires. L'introduction par étapes du frein à l'endettement montrera son efficacité. Il s'agit ici de ne plus faire aucune concession au nom de la situation conjoncturelle.
- b) Il est essentiel d'améliorer la coordination avec les cantons et les communes, lesquels dépendent largement d'un budget fédéral assaini. La consolidation du budget fédéral ne peut cependant en aucune circonstance se faire au détriment des cantons et des communes, mais doit résulter d'une réelle réduction des prestations et d'une augmentation de l'efficacité au niveau de la Confédération.
- c) Compte tenu de la tendance à transférer toujours davantage de tâches fédérales aux cantons, ces derniers requièrent certainement plus de flexibilité financière. Pour cela, il faut fortement réduire la part de la Confédération aux impôts directs. Par ailleurs, la progression encore trop forte de l'impôt fédéral direct doit être diminuée.
- d) Le besoin d'agir le plus impératif pour consolider à long terme le budget de la Confédération se situe dans le domaine social. Les mesures doivent également inclure l'aspect des prestations. En vue d'obtenir une plus grande efficacité, il faudrait davantage travailler avec des conventions de prestations.
- e) Il existe également un besoin urgent d'agir dans le domaine de la santé pour mieux maîtriser le recours aux prestations de santé. La révision partielle de la LAMal propose quelques approches importantes qui mériteraient d'être approfondies. Le passage à un

- système de financement moniste des prestations de santé stationnaires constitue un important postulat de réforme en suspens.
- f) Il faut également stabiliser les budgets cantonaux et communaux dans le domaine de la santé. La révision partielle de la LAMal prévoit actuellement presque exclusivement des allègements au niveau fédéral (et pour les assureurs maladie) ainsi que des charges pour les cantons (et indirectement pour les communes) (p. ex. participation des cantons aux assurés en complémentaire, modèle de réduction des primes [en lien avec le modèle RPT]).
  - g) Dans l'ensemble, on demande des solutions qui puissent entraîner une réduction de l'augmentation des dépenses en matière de santé pour tous les acteurs participant à son financement (p. ex. concentration/centres de compétences en médecine hautement spécialisée, diminution du nombre de facultés de médecine, promotion de modèles dits "managed care", réforme du financement des homes de soins). Dans ce domaine, il faut également éviter que toute dépense à charge du budget fédéral n'entraîne une hausse constante de la TVA.
  - h) Dans les autres domaines de tâche, les mesures prioritaires dans un avenir proche sont celles qui améliorent les bases économiques de la Suisse (infrastructure, recherche et développement, conditions de site). Il faut en revanche geler ou réduire les dépenses d'ordre structurel. De plus, il s'agit de ne susciter aucun nouveau besoin et de n'accepter de nouvelles dépenses qu'avec la plus grande réserve. On doit également renoncer à l'avenir à des incitations financières.
  - i) La Confédération doit revenir et se conformer de manière plus stricte au principe de subsidiarité. La RPT, et la réforme du fédéralisme sous-jacente au projet, doit favoriser un comportement financièrement plus efficace des collectivités publiques en matière de dépenses.

**Défi 2:** ***Il est de plus en plus important pour la Suisse d'investir dans la formation et la recherche, d'améliorer la qualité de l'enseignement et de la recherche et d'accroître les performances de son système éducatif (y compris celles de l'école obligatoire).***

Du point de vue de la RPT, il faut noter que le domaine de la formation est en principe une tâche cantonale. Les tâches fédérales se limitent ici au domaine des hautes écoles et des hautes écoles spécialisées, ainsi qu'au domaine de la formation professionnelle. En matière de formation professionnelle, les associations de branche et les organisations professionnelles ont également un rôle important à jouer.

L'influence de la formation sur la force économique est sous-estimée. En particulier, la formation universitaire, la formation professionnelle supérieure et la formation continue par métier doivent bénéficier d'un soutien accru et conséquent. L'Etat poursuit ainsi une promotion économique efficace et durable et permet aux individus de se trouver d'emblée en bonne position sur le marché du travail.

La flexibilisation de l'offre universitaire ainsi que la perméabilité du système de formation tertiaire à la formation professionnelle sont très importantes. En outre, il s'agit d'accorder bien plus d'attention au transfert de connaissances et de technologies. Les incitations doivent être optimisées afin que les résultats de la recherche fondamentale et de la recherche appliquée puissent être rapidement concrétisés en produits et commercialisés.

Pour le site de recherche suisse, il est extrêmement important que notre pays dispose d'un site de Haute école Suisse complète et coordonnée, d'une planification à long terme et davantage de fiabilité quant à l'engagement financier de la Confédération selon sa compétence. En particulier pour la recherche et l'enseignement (y c. universités cantonales), la Confédération devrait investir davantage de moyens.

**Question 2a:** *Où les cantons pensent-ils que le système actuel de l'école obligatoire doit changer? Quelles mesures concrètes ont-ils prévu de prendre?*

- a) Au sens de leur mandat constitutionnel en matière de scolarité obligatoire, les cantons et leur autorité concordataire CDIP mettent tout en oeuvre pour que la Suisse puisse se maintenir à niveau dans la concurrence mondiale de la formation et de la connaissance. Les mesures prioritaires sont ici la poursuite de l'harmonisation des systèmes scolaires cantonaux, le renforcement de l'assurance qualité et un monitoring complet.
- b) Les objectifs de la scolarité obligatoire doivent être harmonisés via la fixation de standard, notamment pour l'aboutissement des 2ème, 6ème et 9ème années scolaires. La définition d'accords (linguistico-régionaux) sur les matières à enseigner obligatoires est une mesure tournée vers l'avenir en vue d'améliorer la qualité du système éducatif et favorisera encore l'ajustement des systèmes cantonaux.
- c) Afin d'assurer au corps enseignant un niveau professionnel hautement qualifié, il faut envisager des mesures pour renforcer l'image de la profession et garantir l'excellence de la formation et du perfectionnement dans les hautes écoles pédagogiques. La Confédération peut de son côté y contribuer au mieux en s'engageant pleinement dans les domaines de la formation qui relèvent de sa responsabilité - notamment la formation professionnelle - et en assurant un cofinancement adéquat. Parallèlement, on attend de la Confédération un engagement maximal dans le domaine des hautes écoles.
- d) Il faut également améliorer l'intégration scolaire des enfants de familles migrantes. Dans ce but, il est nécessaire de faire coordonner principalement des mesures d'ordre éducative et de politique sociale. A ce propos, il existe également un besoin particulier d'agir en matière d'aides financières à la création de places d'accueil extrafamilial pendant la journée.
- e) Le système éducatif suisse est gérable moyennant l'établissement d'un monitoring complet et permanent de la formation. La Confédération doit contribuer de manière prépondérante à la mise en place de ce monitoring de la formation.

**Question 2b:** *Faut-il revoir la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons? Faut-il envisager de régler la formation tertiaire de manière uniforme dans tout le pays?*

- a) Une réforme fondamentale de la répartition des tâches entre Confédération et cantons dans le domaine de la formation n'est pas nécessaire, mais il serait judicieux de revoir la conception du système éducatif. En particulier, il est nécessaire et urgent (si possible d'ici à 2008) d'élaborer - la Confédération et les cantons, chacun dans leur domaine de compétence - une réglementation exhaustive de l'ensemble du domaine des hautes écoles (qui ne comprend pas toute la formation tertiaire) selon des principes uniformes et valables pour tous les types d'établissements.
- b) La Confédération devrait concentrer tous ses efforts à la création pour 2008 d'une nouvelle loi exhaustive sur la promotion des hautes écoles et participer de manière constructive au processus du masterplan lancé par la CDIP pour le domaine de la formation post-obligatoire. La planification de la prochaine législature (message Formation, recherche et technologie 2008-2011) doit être réalisée dès maintenant conjointement par la Confédération et les cantons, dans le sens de la poursuite du masterplan actuellement en cours.
- c) Dans le domaine des hautes écoles (hautes écoles spécialisées, universités, EPF), il faut procéder à des clarifications, notamment en matière de financement, afin d'assurer une égalité de traitement entre les divers domaines de formation. Pour gérer le système des hautes écoles, il faudrait introduire davantage d'incitations du marché et pouvoir associer les bénéficiaires de manière appropriée au financement. Dans les domai-



nes à responsabilité commune, la Confédération doit maintenir les parts définies par la loi aux coûts d'exploitation et aux investissements.

- d) Afin que le site suisse de formation et de recherche puisse vaincre les défis du futur, la coopération et la coordination entre Confédération et cantons doit être intensifiée au cours de ces prochaines années. En même temps, il est nécessaire de poursuivre les efforts visant à mettre en réseau les hautes écoles au niveau national (partage du travail, coordination, concentration). Une "Haute école Suisse" devra pouvoir se mesurer à une concurrence non pas nationale mais internationale.

**Question 2c: *Que pensent les cantons de l'importance de la formation continue? Quel rôle la Confédération doit-elle avoir ici?***

- a) On ne saurait mettre en doute l'importance majeure de la formation continue dans une société dite "de la connaissance", et encore moins le rôle comparativement subsidiaire de l'Etat dans ce domaine de formation "quaternaire". En principe, la formation continue est dans l'intérêt des entreprises et des indépendants, et devrait donc relever des lois du marché.
- b) Confédération et cantons ne devraient intervenir dans ce domaine que dans la mesure où il s'agit de créer des conditions-cadres favorables. Les domaines assurance-qualité et uniformisation des diplômes d'études exigent ici une attention particulière. La Confédération et les cantons devraient toutefois renoncer à une promotion directe ou à une réglementation de la formation continue.
- c) Il revient en premier lieu à la Confédération de fixer des principes pour le domaine de la formation quaternaire, notamment du point de vue de la garantie officielle de l'assurance-qualité des offres. De plus, la Confédération devrait prochainement clarifier ses compétences au niveau constitutionnel et les réaliser par l'élaboration d'une loi sur la formation continue.
- d) Il faut prévoir la garantie de standards minimaux, en particulier également dans les métiers qui ne font pas déjà l'objet de réglementation étatique. Par ailleurs, la Confédération devrait définir les mécanismes qui permettraient aux cantons de prendre les mesures nécessaires pour l'assurance-qualité.

**Question 2d: *Comment peut-on maintenir l'égalité des chances dans le domaine de la formation?***

- a) Dans le cadre du système éducatif en Suisse, aussi bien la Confédération et les cantons que les associations de branches et les organisations professionnelles sont tenus de promouvoir l'égalité des chances ou même la légalité des chances à tous les niveaux. Cette égalité peut être assurée grâce à des offres de formation intégratives, publiques et ainsi accessibles à toutes et tous. Au niveau de l'ensemble du système, la mise en place de conditions-cadres doit davantage également inclure l'index dit social (part des élèves de langues étrangères, nombre de chômeurs, situation sociale, niveau de formation, etc.).
- b) Au centre des efforts visant à garantir l'égalité des chances en matière de formation se trouve un encouragement ciblé des élèves de langue maternelle étrangère dans le domaine de la formation professionnelle et un encouragement, par le biais de bourses d'études, des jeunes et des adultes défavorisés en raison de moyens financiers limités ou de par leur origine sociale. Pour la promotion de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans les universités et les hautes écoles spécialisées, il faut soutenir la poursuite des mesures déjà engagées.
- c) La Confédération devrait accorder sa politique de migration et d'intégration aux exigences politiques en matière de formation et assumer pleinement sa responsabilité pour les bourses d'études selon les clarifications intervenues dans le cadre de la RPT.

Dans le domaine de la formation professionnelle, la Confédération peut soutenir la linguistique et l'utilisation conséquente des langues standard et du financement des mesures de promotion. Dans les institutions de formation tertiaire, la Confédération peut promouvoir l'égalité des chances de manière ciblée grâce à l'intégration de "critères d'égalité des chances" dans la définition d'objectifs de qualité et dans l'unification du système des aides à la formation.

**Défi 3:** ***L'étude du développement durable en Suisse a fait apparaître quelques succès qui ne nous autorisent toutefois pas à nous endormir sur nos lauriers. Les changements climatiques dus à l'effet de serre s'accroissent en effet partout dans le monde et affectent en moyenne plus la Suisse et le reste de l'arc alpin.***

Le développement durable et sa prise en compte doivent en principe constituer le leitmotiv de toute politique. Dans ce sens, la stratégie de la Confédération est soutenue. Celle-ci doit cependant aussi encore être développée, et doit inclure à part égale les trois aspects, économie, environnement et société. En principe, l'idée "Avenir" est plus importante que l'idée "Défense".

Une conception unifiée et à long terme du développement durable améliore l'homogénéité du contenu de la législation, en facilite l'exécution et pose d'emblée des conditions-cadres claires. La promotion du développement durable ne saurait ni entraver unilatéralement la capacité de concurrence de la production indigène, ni économiquement défavoriser davantage les régions périphériques moins développées.

Le processus du développement durable implique en principe des systèmes d'incitation et moins de dispositions normatives. Le respect du principe du pollueur-payeur, y c. l'internalisation des coûts externes est très important pour l'efficacité des mesures. Afin de ne pas compromettre la capacité de concurrence de certains sites économiques, l'internalisation des coûts externes doit intervenir au moins au niveau national, voire, lorsque c'est possible, au niveau international.

L'interaction entre protection de l'environnement et développement économique doit continuer d'être stimulée, notamment aussi en mettant l'attention spécialement sur les questions concernant l'utilisation des sources d'énergies disponibles. Les projets pilotes au niveau national doivent tenir compte dans une juste mesure des conséquences pour l'économie.

**Question 3a:** ***Quels sont les secteurs où la collaboration de la Confédération et des cantons est vitale si l'on veut que la stratégie du développement durable de 2002 continue à être appliquée et à porter ses fruits ?***

- a) Les défis prioritaires pour la collaboration entre Confédération et cantons se situent dans les domaines 1) Aménagement du territoire et transports (y c. transport aérien), 2) Energie et environnement, 3) Formation, recherche et technologie, 4) Société et économie (y c. service public).
- b) Le développement des régions urbaines du Mittelland, en particulier, est marqué par une tendance toujours plus forte à devenir une agglomération, avec les multiples problèmes que cela pose en matière d'aménagement du territoire et d'infrastructures. Le besoin d'agir au niveau intercantonal ne fait dès lors qu'augmenter et implique une intensification de la collaboration.
- c) Le développement d'instruments d'évaluation et de décision utiles devient aussi plus important, y c. les objectifs y relatifs aux niveaux fédéral et cantonal. Outre le dévelop-

pement commun ou du moins coordonné d'instruments de controlling, il est également nécessaire d'intensifier l'échange d'expériences.

**Question 3b: *Dans quelle direction la stratégie du développement durable devrait-elle aller après 2007?***

- a) La mise en oeuvre de la stratégie, telle que formulée par le Conseil fédéral en 2002, vient clairement en priorité. Il faut pour ce faire exploiter plus systématiquement les instruments existants et créer les bases et les aides à l'exécution adéquates. Quant à l'évolution de la stratégie en matière de développement durable après 2007, il serait utile de prévoir pour 2005 une évaluation des efforts et des résultats réalisés jusque-là.
- b) Les points forts au niveau du contenu seront toujours les domaines mentionnés dans la réponse à la question 3a. Dans ce cadre, il faudrait aussi toujours tenir compte dans une même mesure des trois dimensions environnement, société et économie. On doit éviter de mettre l'accent sur un secteur particulier. Il s'agit en premier lieu d'une approche transversale.
- c) La durabilité devra être prise en compte plus sérieusement dans la politique des régions et celle des agglomérations. Les objectifs de la politique des régions devront intégrer la sauvegarde de zones de campagne en tant qu'espaces naturels et de détente. Il faudra en outre continuer à soutenir les régions périphériques et à faible croissance.
- d) Dans le domaine de l'agriculture, le défi réside dans la nécessité de garantir l'exploitation multifonctionnelle sans toutefois porter atteinte à la protection de la nature et du paysage. Ceci implique une concordance plus étroite entre politique agricole et politique de l'aménagement du territoire.
- e) Un développement durable n'est possible que si les principes de la durabilité sont également fermement ancrés dans l'esprit de la population. Ceci implique un renforcement du message dans le cadre de la formation. Parallèlement, il s'agit également d'ouvrir une large discussion publique sur le système de valeurs.

**Question 3c: *Quelle politique les pouvoirs publics doivent-ils mener aux trois niveaux étatiques pour relever le défi que constituent les changements climatiques?***

- a) La politique climatique relève de la volonté politique pour sa mise en oeuvre. Il est nécessaire de trouver un consensus social sur la politique climatique en tant qu'objectif important. En l'absence d'un tel consensus, la politique climatique reste un bricolage sans grands effets. L'utilisation de substances potentiellement à effet de serre et à longue durée de vie dans l'atmosphère doit en principe être limitée.
- b) La réduction des émissions de CO<sub>2</sub> ne peut intervenir qu'à l'aide d'une politique énergétique conséquente et en collaboration avec tous les pays du monde. La problématique tient au fait que la stratégie visée doit impliquer tous les niveaux étatiques (international, national, cantonal et local) et être convenue en conséquence. Parallèlement, il faut stimuler la recherche et le développement en matière d'énergies renouvelables et alternatives.
- c) Considérant la dimension économique prépondérante, une politique de financement conforme au principe du pollueur-payeur reste au premier plan. Des mesures facultatives ne suffiront probablement pas, si bien qu'il sera nécessaire, lors de la mise en oeuvre, d'introduire la taxe sur le CO<sub>2</sub>, neutre du point de vue fiscal, à titre d'instrument incitatif. On ne saurait par ailleurs suspendre le programme "Suisse Energie" sans proposer une alternative. Les contributions globales aux cantons sont un facteur essentiel au développement des politiques énergétiques cantonales.

- d) Dans ce contexte, l'aménagement du territoire et la politique des transports jouent également un rôle clé. Le type de moyen de transport qui sera prédominant à l'avenir dépend fortement des conditions-cadres politiques en matière de transports et d'aménagement du territoire. L'objectif à long terme doit être l'élaboration d'un plan sectoriel pour les transports. Une politique durable des transports peut contribuer à rendre supportables pour l'environnement les conséquences de la pollution par le trafic.

**Défi 4:** *La vie politique marque une nette tendance à la radicalisation, les objets sont toujours plus complexes et la communication de plus en plus difficile. Cette situation complique la recherche de consensus et la prise de décisions, ce qui pourrait en fin de compte provoquer une crise de confiance de la population envers les institutions.*

A la complexité croissante des objets et à la justesse des délais de consensus s'ajoute une organisation institutionnelle de moins en moins compréhensible dans son ensemble, avec absence de correspondance entre le territoire étatique, l'espace d'organisation politique et la réalité vécue par la population.

La polarisation politique est tout d'abord un phénomène de politique partisane et parlementaire, mais qui influence également le travail des exécutifs dans les cantons. Le travail parlementaire, aussi bien au niveau fédéral que cantonal, sera aussi soumis à l'avenir au pendule de la polarisation politique.

De plus, l'action politique est de plus en plus déterminée également par la croissance des acteurs institutionnels et non institutionnels. On citera notamment une multitude d'organisations internationales, telles l'ONU, l'OMC et les institutions de Bretton Woods. La collaboration informelle entre les Etats prend également de l'importance (G8, G20).

Finalement, il faut mentionner un nombre infini d'acteurs non étatiques, tels les entreprises multinationales, les organisations non gouvernementales, les médias, les communautés religieuses, et, malheureusement aussi, les organisations criminelles, qui tous ont une influence plus ou moins grande sur les décisions à prendre au niveau politique.

**Question 4:** *Que pensent les cantons de cette évolution et comment est-il possible selon eux de rétablir la confiance?*

- a) Un renforcement de la confiance dans les institutions politiques et dans leur travail ressort d'une information la plus directe, opportune et transparente possible de la population par les niveaux politiquement responsables. De plus, il s'agit aussi de réaliser en conséquence le potentiel de nouveaux canaux d'information, notamment le e-gouvernement. Parallèlement, il faut clairement ancrer le principe de la publicité.
- b) La question relève en fait d'une attitude ouverte à l'égard de la population. Outre les partis, ce sont surtout les gouvernements et les administrations qui doivent accorder une grande importance à l'échange direct avec la population. Dans ce cadre, les citoyennes et citoyens ne doivent pas être uniquement informés des décisions prises, mais aussi être associés largement et assez tôt aux discussions dans les processus en cours.
- c) Compte tenu de l'importance majeure d'un paysage médiatique diversifié, en tant que pilier de la formation de l'opinion démocratique, il faut rester attentif à l'évolution du processus de concentration, notamment dans la presse écrite. Les autorités doivent, de leur côté, prendre les mesures adéquates pour garantir l'indépendance et la diversité des médias, tant dans la presse écrite que dans les médias électroniques.

- d) Dans les dossiers politiques clés de la Confédération et des cantons, un effort précoce en vue d'une stratégie de communication et d'information uniforme est décisif. Une position commune et identique, exprimée au niveau fédéral et cantonal, inspire confiance dans le travail politique des gouvernements. En conséquence, il faut intensifier la collaboration entre Confédération et cantons en matière de communication.
- e) Le principe de collégialité ne doit plus être mis en danger. Les gouvernements doivent apparaître à l'extérieur le plus unis possible. Ceci assure confiance et sécurité dans le gouvernement, à condition qu'il dispose d'un programme gouvernemental indépendant des remous de la politique quotidienne. Dans ce sens, il faut chercher à donner un contenu aussi précis que possible et contraignant au programme de législature, mais aussi à communiquer ce programme largement et à l'utiliser extensivement comme référence dans la politique quotidienne.
- f) Afin de pouvoir rapidement et avec efficacité faire face aux défis et aux situations de crise politiques, sociales et économiques, il faut prévoir des procédures et des instruments selon des compétences et des responsabilités claires et transparentes des acteurs impliqués.
- g) Le sens de la citoyenneté dans l'Etat démocratique vit de la participation et de l'identification, et les conditions pour cela sont la clarté et des structures décisionnelles simples et transparentes. A l'avenir, il faut développer les efforts dans cette direction et mener une discussion complète et publique sur le fédéralisme.
- h) La culture politique étant essentiellement marquée, outre par les expériences réalisées avec le système politique, par la socialisation précoce en famille et à l'école, il faut également ici reconsidérer l'aspect de la formation. Il s'agit de viser une intégration renforcée des thèmes politiques dans les plans d'études à tous les niveaux scolaires.

## **Thème 2:                    Perspectives démographiques et cohésion nationale**

**Défi 5:                    *L'âge moyen des habitants de notre pays va progresser très rapidement et très sensiblement au cours des vingt années à venir. La manière dont la population évoluera à long terme dépendra du cadre général fixé aujourd'hui. En même temps, le vieillissement de la population aura de nombreuses incidences sociales, économiques et politiques.***

En plus d'une garantie à long terme des assurances sociales, la question d'une politique du marché du travail axée sur la croissance est aussi prioritaire. Ceci est possible grâce à un soutien permanent et optimal de la formation et de la formation continue, mais aussi grâce à l'association de la main d'oeuvre étrangère et à une politique de migration soutenue au niveau national et cantonal.

Par ailleurs, il est aussi urgent de mettre en place une politique plus favorable aux familles.

**Question 5a:                    *Où les cantons estiment-ils que la Confédération et eux-mêmes vont devoir agir en priorité au cours des prochaines années?***

- a) Le financement à long terme et durable des assurances sociales constitue un défi de taille. Le coût des assurances sociales va encore croître fortement (AVS, caisses de pensions). Compte tenu de l'évolution démographique, les plus jeunes générations seront soumises à des charges fiscales toujours plus lourdes.

- b) Un renouvellement et une confirmation du contrat intergénérationnel est essentiel. Dans ce cadre, il faut reconsidérer le rôle et la responsabilité des générations les plus âgées de notre société, ainsi que leur association et leur intégration. Afin de garantir l'égalité entre les générations, il faut trouver un compromis réciproque.
- c) Pour assurer la situation économique de la population la plus âgée, mais aussi celle des générations futures, les assurances sociales doivent pouvoir reposer à long terme sur des bases solides. Le financement doit être organisé de manière transparente et ne saurait intervenir uniquement par une augmentation de la quote-part fiscale. Le système des trois piliers pour l'assurance vieillesse doit être maintenu et consolidé. Il faut permettre une diminution sensible du seuil d'accès au 2e pilier.
- d) La révision de la législation sur l'AVS devrait servir à renforcer d'une manière générale cette assurance. Parallèlement, il faut envisager une flexibilisation du retrait de la vie active. Le droit du travail et les dispositions concernant les assurances sociales doivent en conséquence être structurées de manière plus flexible. Le système de flexibilisation des retraites AVS vers le haut doit être le plus attractif possible et le travail volontaire des personnes âgées doit être encouragé.
- e) En lien avec l'évolution démographique, le domaine de la santé se verra également confronté à des défis importants. Le besoin en places de soins augmentera à moyen et à long termes, de même que les coûts de la santé. La garantie pour la population la plus âgée d'un système de santé de qualité mais aussi supportable financièrement deviendra un thème central.
- f) Dans le domaine de l'assurance maladie, la couverture des coûts de la santé doit être assurée par des instruments juridiques adéquats, à développer conjointement par la Confédération et les cantons. Pour maintenir les coûts de la santé le plus bas possible, il faut envisager des efforts en matière de prévention. Il s'agit également d'examiner des nouvelles formes d'habitats et de prises en charge, p. ex. les cliniques de jour ou cliniques Memory.
- g) L'organisation Spitex a atteint dans les cantons un standard qualitatif et quantitatif qu'il s'agit en premier lieu de pouvoir maintenir. La promotion des aides de proximité est primordiale. Outre la professionnalisation, il faut renforcer de manière générale les aides d'utilité publique (information et cours au niveau cantonal et communal).
- h) La responsabilité de la Confédération, des cantons, des communes et des organisations privées en matière de vieillesse nécessite aussi une clarification de principe. La RPT prévoit que les cantons assument la compétence en matière d'aide et de soins à domicile aux personnes âgées et handicapées. La Confédération ne soutient plus que les efforts réalisés au niveau suisse en faveur des personnes âgées et handicapées. Il faut coordonner les efforts au niveau fédéral et cantonal, en vue de renforcer généralement le réseau des aides sociales.

**Question 5b: *Faut-il instaurer de nouvelles mesures en faveur des familles ou renforcer les mesures actuelles?***

- a) La lutte contre la précarisation des familles implique une politique fédérale et cantonale qui leur soit favorable dans tous les domaines, des prestations d'assistance aux allègements fiscaux pour les familles à faibles revenus. La pauvreté des familles relevant d'un problème davantage structurel qu'individuel, la question doit faire l'objet d'une action commune entre Confédération et cantons. Des propositions concrètes sont sur la table.
- b) En premier lieu, il s'agit des travaux sur les initiatives parlementaires Fehr et Meier Schatz. Le modèle, mis en discussion dans le cadre de la CTA, pour des prestations liées aux besoins en faveur des familles serait une réponse aux difficultés des familles menacées de pauvreté et des collectivités en l'occurrence soumises à un devoir d'assistance. Parallèlement, les allocations aux familles peuvent être structurées de ma-

nière beaucoup plus efficaces que ce n'est actuellement le cas avec les allocations pour enfants fixes.

- c) D'autres mesures sont nécessaires dans les domaines des allègements fiscaux aux familles avec enfants et de la prise en charge des enfants dans un cadre extrafamilial. La promotion de l'accueil extrafamilial des enfants doit être considéré en particulier sous l'aspect de la possibilité d'une rétribution suffisante du parent mis à contribution. Il s'agit ici aussi de mettre tout en oeuvre pour promouvoir la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle, p. ex grâce à de nouveaux modèles de travail. Un congé maternité de 14 semaines pour toutes les femmes ayant une activité lucrative serait en principe à soutenir (révision APG).
- d) D'une manière générale, il faudrait aussi mieux coordonner entre eux les transferts d'argent relevant des diverses mesures de soutien aux familles. De plus, un environnement propice aux familles, avec une politique urbaniste intelligente et des offres en conséquence, joue également un rôle important. Dans l'ensemble, il faut améliorer le cadre dans lequel se situe la politique familiale, p. ex. planification urbaniste, collaboration école et domicile des parents, offres en faveur des familles dans les communes, etc.

**Question 5c:**                    ***Quels effets les cantons attendent-ils de la politique migratoire (politique d'intégration des étrangers, régulation des flux d'immigrés en fonction de leur provenance, etc.)?***

- a) On attend de la Confédération qu'elle développe une politique de migration complète et cohérente. Dans ce cadre, il faut aussi dépasser la distinction, basée sur des critères superficiels et inaptes à l'avenir, entre politique d'asile et politique des étrangers. L'immigration doit être gérée en fonction des besoins du marché du travail. Il faut en particulier lutter contre le dumping des salaires et le travail au noir.
- b) La mise sur pied d'une politique efficace de promotion de la paix et de développement au niveau international est à long terme la meilleure prévention contre l'immigration indésirable, incompatible avec notre marché du travail et susceptible d'entraîner des charges sociales et financières. Les efforts préventifs dans ce sens doivent être renforcés.
- c) En matière de politique d'asile, il faut viser un traitement aussi rapide que possible des demandes. Parallèlement, il faut aborder de manière plus conséquente la question des retours non exécutoires. Sur ce point, il faut intensifier la collaboration avec les pays d'émigration et mieux coordonner la politique d'asile avec la coopération au développement. De plus, la thématique des sans-papiers doit être abordée de manière résolue au niveau suisse.
- d) Il faut accorder un grand poids aux mesures de promotion de l'intégration des étrangers (p. ex. traductions/interprétariat, formation, accès à l'information et suppression des entraves, mesures de prévention et de promotion dans le domaine de la santé, etc.). Les enfants et les adolescents de familles migrantes doivent en particulier pouvoir s'intégrer rapidement dans leur environnement. Il s'agit aussi d'élaborer et d'appliquer des critères clairs pour la naturalisation.
- e) La promotion de l'intégration des étrangers est une tâche commune entre Confédération, cantons et communes. La Confédération soutient les cantons et les communes dans leur travail d'intégration des étrangers en établissant des conditions-cadres favorables et par la promotion de projets. Le point fort de la promotion de l'intégration des étrangers doit résider dans des mesures ciblées de prise en charge standards accessibles à toute la population concernée. Il est en même temps nécessaire d'associer davantage les employeurs à la politique d'intégration des étrangers.

**Question 5d:** *A quelles exigences la politique à l'égard des personnes âgées doit-elle répondre? Comment peut-on maintenir plus longtemps les personnes âgées dans la vie active?*

- a) L'objectif prioritaire de la politique de la vieillesse est la promotion et le maintien d'une qualité de vie de bon niveau pour les personnes âgées. Les facteurs incontournables du maintien de la qualité de vie sont la santé, l'assurance d'un minimum vital matériel, des possibilités de logement conformes aux besoins ainsi que l'intégration sociale. Les personnes âgées ne doivent pas être considérées du point de vue de leurs déficits mais plutôt des capacités existantes. Dans la formulation des exigences en matière de politique de la vieillesse, il faut en particulier mettre l'accent sur l'encouragement à l'indépendance et à l'auto-détermination. L'assurance qualité joue ici également un rôle central.
- b) L'accès au marché du travail doit en principe rester ouvert à toutes les personnes âgées en bonne santé qui peuvent et veulent rester actives. Pour cela, il faut trouver un consensus politique quant à la flexibilisation de l'âge de la retraite sur une base volontaire et opérer un certain changement de mentalité chez les employeurs à l'égard des chances des personnes âgées sur le marché du travail. Il serait éventuellement utile de prévoir une réglementation légale pour les personnes qui, en raison de qualifications ou de circonstances spéciales, restent déjà aujourd'hui dans le processus du travail au-delà de l'âge de la retraite.
- c) Parallèlement, il faut noter que la population des 18 à 30 ans, non encore intégrée au marché du travail, augmente actuellement de façons considérable et préoccupante. Ces personnes se retrouvent soit à l'assistance sociale soit à l'AI. La poursuite d'une activité lucrative au-delà de l'âge de la retraite actuel ne devrait dès lors pas entraver l'accès des jeunes au marché du travail. Dans ce sens, on doit trouver un équilibre entre les jeunes et les personnes âgées sur le marché du travail.

**Question 5e:** *De quoi sera faite l'aide sociale de demain? Comment l'aide sociale et les assurances sociales vont-elles devoir coopérer à l'avenir?*

- a) L'évolution quantitative et financière de l'aide sociale dépend fortement de l'extension de systèmes de substitution (assurances sociales en général, réduction des primes LAMal, PC également pour les familles, prestations de l'assurance chômage, dédommagement pour assistance, aide aux victimes, prestations de nécessité, etc.) et ne peut donc guère faire l'objet de prévisions. La collaboration inter-institutionnelle entre l'assurance chômage, les agences de placement publiques, les mesures en faveur du marché de l'emploi, l'assurance invalidité, l'aide sociale, le conseil et la formation professionnels, etc. nécessite une amélioration fondamentale.
- b) Il faut si possible éviter les doublons et viser un système de gestion par cas ("case management"). Dans le but d'exclure des prestations fournies à double, il faut garantir que l'assurance sociale compétente et les autorités sociales concernées soient informées mutuellement des prestations fournies par l'autre institution. La collaboration doit ainsi être structurée de manière à assurer une prestation qualitativement et quantitativement suffisante et à permettre l'apport de prestations individuelles convenables de personnes dans une bonne situation économique. Dans ce cadre, il faut garantir la protection financière générale par les assurances sociales, au moyen de procédures automatisées au maximum, et la protection financière individuelle par l'aide sociale.
- c) L'aide sociale constitue dans son essence une aide à court terme, à caractère temporaire et subsidiaire. Elle ne connaît des problèmes d'ordre structurel que jusqu'au moment où ceux-ci sont reconnus et résolus par une solution collective. En conséquence, la réintégration dans la vie active doit constituer la priorité des prestations. Les bénéficiaires de l'aide sociale et certains cas relevant de l'AI devraient toujours pouvoir si



possible être réintégrés dans le marché du travail. Ici également, la collaboration inter-institutionnelle entre les autorités du marché de l'emploi, les services sociaux et les offices de réintégration professionnelle de l'AI est nécessaire.

- d) La nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons, prévue par la RPT, doit être mise en oeuvre en conséquence, avec l'objectif de réduire au minimum et à des cas d'exception les personnes qui dépendent de l'aide sociale.

**Question 5f:                    *Quelles adaptations de type fiscal ou touchant les cotisations sociales faut-il envisager?***

- a) On ne saurait encore augmenter davantage les charges sociales. Les charges sociales constituent pour l'essentiel des impôts, puisqu'elles ne sont pas constitutives de rentes dans le volume versé. L'augmentation des charges sociales entraîne aussi une hausse de la quote-part fiscale, réduisant par là la capacité de performance économique.
- b) En principe, le coût du travail par les impôts et les charges sociales devrait augmenter à long terme, en raison de l'évolution du rapport entre les retraités et les actifs. Raison pour laquelle il faut chercher des alternatives à une charge accrue du travail. Outre la taxe sur la valeur ajoutée, on peut aussi envisager une fiscalité renforcée de l'utilisation des ressources (réforme fiscale écologique).
- c) La mise en place d'un système fiscal favorable aux familles, avec des mécanismes d'allègement efficaces (par exemple au niveau des déductions pour enfants), serait en particulier un moyen de lutter contre la précarité des familles. Par ailleurs, la situation financière actuelle de la Confédération et de la plupart des cantons ne laisse guère de marge pour des baisses fiscales.
- d) L'harmonisation fiscale formelle doit être poursuivie là où elle est judicieuse. En revanche, il faut renoncer à une harmonisation fiscale matérielle afin de maintenir la concurrence fiscale. En particulier, on ne saurait confondre la limite entre harmonisation fiscale formelle et matérielle, et procéder sous le couvert d'une harmonisation formelle à une harmonisation en réalité matérielle.

**Question 5g:                    *Quelles stratégies de la santé la Confédération et les cantons devront-ils mettre sur pied?***

- a) La prévention et la promotion de la santé sont prioritaires. Les mesures préventives à développer portent en particulier sur les domaines de la santé au travail, du tabagisme et du cancer, ainsi que de la santé psychique. Afin d'assurer un haut niveau des prestations médicales de base, il faut continuer à renforcer la collaboration entre Confédération et cantons dans les domaines formation et recherche.
- b) Les systèmes de financement dans le domaine de la santé doivent être structurés de manière transparente. Parallèlement, la durabilité des divers systèmes de rémunération ainsi que la question de standard et de prestations utiles en matière de santé doivent également faire l'objet d'une discussion. En priorité, il faut considérer l'examen, en lien avec l'évolution démographique, d'une nouvelle réglementation du financement des homes de soins lors de la prochaine révision LAMal.
- c) Pour l'assurance maladie de base, il faut développer de nouveaux modèles dans le sens d'une consommation consciente des coûts et d'une promotion de la responsabilité individuelle. L'indépendance et la responsabilité individuelle doivent être renforcées via des incitations adéquates, notamment aussi financières. Il faut également davantage encourager l'entraide solidaire.
- d) Finalement, il s'agit aussi de renforcer la collaboration inter-institutionnelle entre les assurances maladie, les assurances pertes de gains maladie, les assurances accidents, les assurances pertes de gain accidents, les employeurs et l'assurance invalidité, dans le but commun d'augmenter les chances de réintégration.

**Défi 6:                                    *Certains groupes de la population ne peuvent plus fournir les performances que la société moderne attend d'eux.***

L'évolution de la société en une société de performance, avec les exigences croissantes qui y sont liées pour les individus, n'est pas maîtrisable par le biais de mesures étatiques. La Confédération et les cantons peuvent cependant mettre à disposition des offres visant à aider les femmes et les hommes à mieux résister à la pression de cette société axée sur les performances.

En particulier, on peut réduire cette pression sociale en établissant une sécurité matérielle également pour tous les groupes de la population. Un raison de plus pour insister sur l'importance croissante de la collaboration inter-institutionnelle dans le domaine social et de son renforcement.

**Question 6:                                    *Par quelles mesures la Confédération et les cantons peuvent-ils empêcher que toujours plus de gens tombent à la charge des pouvoirs publics et perçoivent-ils l'aide sociale qui une rente d'invalidité qui une allocation de chômage?***

- a) Dans le domaine du marché de l'emploi, il faut garantir par des mesures adéquates un nombre suffisant de places de travail pour les personnes peu ou pas qualifiées. En même temps, il faut agir contre le dumping des salaires. Il s'agit en l'occurrence de promouvoir de manière ciblée la création de places de travail à temps partiel ou de postes adaptés aux employeurs à faible performance. Il faut par ailleurs prévoir des programmes de substitution (programmes d'occupation, 2e marché du travail).
- b) Pour stimuler la responsabilité des entreprises, la Confédération et les cantons devraient développer, en collaboration avec les partenaires sociaux, des modèles incitatifs avec récompenses pour les entreprises qui emploient des travailleurs à faible performance. Ces derniers continueraient en principe de dépendre de versements transférés, d'où la nécessité de mieux coordonner d'une manière générale les mécanismes de transferts de fonds.
- c) En matière de sécurité sociale, les systèmes actuels d'incitation pour les employeurs et les employés doivent être examinés. Il faut, à ce titre, développer des systèmes incitatifs qui soutiennent l'intérêt à maintenir la capacité de financement d'un système à trois piliers conforme aux besoins. Il faut premièrement tout mettre en oeuvre pour trouver les incitations réellement propres à redonner ou éveiller le sens de la responsabilité individuelle chez les personnes concernées. Dans de nombreux cas, cet objectif ne va pas sans pression.
- d) Dans les cas de longues maladies, des efforts rapides d'intégration sont nécessaires en collaboration avec les assurances pertes de gains et le corps médical. L'objectif est de protéger les personnes contre une désintégration professionnelle grâce à une reconversion ou une mutation opportunes et de leur permettre une réinsertion professionnelle. La Confédération et les cantons doivent veiller à créer les conditions-cadres permettant des incitations adéquates auprès des bénéficiaires de prestations pour pertes de gains et une compétence spéciale auprès du corps médical pour améliorer la reconnaissance précoce des cas.
- e) Il existe également, et en dépit de la nouvelle LPGA, un besoin d'agir en matière de coordination entre les assurances sociales. Les efforts de la Confédération en vue de promouvoir la collaboration inter-institutionnelle sont très appréciables. Il est déterminant que la collaboration entre les offices fédéraux soit aussi imprégnée de cet esprit.
- f) L'état de santé de la population suisse, mesuré à l'aune de l'espérance de vie et du taux de mortalité, n'a jamais été aussi bon qu'aujourd'hui. En revanche, le nombre des

maladies dite de civilisation est en augmentation. Si l'on veut décharger financièrement le domaine de la santé et aussi réduire les coûts en terme d'économie publique liés aux maladies, il faut poursuivre une politique de santé plus globale et plus axée sur la prévention.

- g) Les enfants et les jeunes élevés dans un milieu protégé sont par expérience mieux aptes à relever les défis futurs dans la vie. A titre de mesures de protection, on peut citer les prestations complémentaires pour les familles à faibles revenus, des offres de prise en charge complémentaire à l'âge préscolaire, une prise en charge extra-scolaire, des horaires continus étendus et une politique de la jeunesse innovatrice.
- h) Outre la qualité du savoir, il faut aussi renforcer dans les écoles le sens de la responsabilité individuelle (p. ex. gestion du savoir pour agir de manière créative, participative, collective et responsable). Enseigner selon des méthodes intégratives, apprendre à gérer le surmenage, doit donc être davantage soutenu par la Confédération et par les cantons.
- i) Il s'agit de mettre en place un système scolaire et de formation qui inclut également les élèves qui présentent des difficultés et leur permet de terminer leur scolarité avec des certificats de fin d'études. Dans ce but, il est nécessaire d'améliorer encore la perméabilité des voies de formation et d'approfondir les approches de la formation professionnelle modulaire.
- j) Il faudrait ainsi, pour les jeunes sans formation ou qui se seraient trompé de métier, réduire les obstacles à l'accès ou au passage à d'autres formations. Le conseil professionnel pourrait là s'adresser plus activement à ces personnes. Ici également une collaboration inter-institutionnelle accrue est en jeu.
- k) En matière de formation pour adultes, il faut encourager une tendance à développer des offres adaptées aux "possibilités d'apprentissage tout au long de la vie". Parallèlement, cette "formation continue" tout au long de sa vie améliore les capacités à gérer les exigences. Il faut davantage prendre conscience de cet élément et mieux l'ancrer dans le domaine de la formation pour adultes.

### **Thème 3:                    *Position de la Suisse en Europe et dans le monde***

**Défi 7:                    *Aucun secteur de la politique intérieure ou presque n'échappe plus aujourd'hui à la coopération internationale. Plus on avance dans le temps, moins il est possible de trouver une solution qui ne soit pas dictée par elle.***

Déjà dans leur prise de position sur le programme de législature 1999-2003 de la Confédération, les cantons avaient fait remarquer que les implications internationales seront toujours plus nombreuses et que les accords sectoriels entre la Suisse et la CE de 1999 ont montré la confusion croissante entre politique extérieure (européenne) et politique intérieure. On peut dès lors sans autre approuver les termes du défi 7.

Comme déjà mentionné dans la prise de position sur le programme de législature précédent, les cantons sont également concernés par ces implications internationales. Les implications de la Suisse avec l'étranger, notamment avec l'Europe, exigent comme auparavant une forte association des cantons à la politique extérieure de la Confédération. Il s'agit là toujours de maintenir la capacité de la Confédération et des cantons à agir et à coopérer à l'extérieur, tout en sauvegardant la démocratie et le fédéralisme à l'intérieur.

La coopération internationale est aussi très importante pour l'attractivité économique de la Suisse. Du point de vue de l'économie publique, il s'agit ici avant tout de l'accès aux marchés internationaux. Dans ce contexte, l'engagement actif de notre pays dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) reste prioritaire. Les cantons doivent être associés

aux travaux préparatoires, ce qui fonctionne de manière exemplaire dans le cycle actuel de négociations économiques mondiales. Il est toutefois également nécessaire de veiller à ce que les règles dans le cadre de l'OMC prennent en compte également d'autres revendications légitimes que le seul échange de biens et de services. Il faudrait ainsi chercher à introduire dans les réglementations de l'OMC également des aspects écologiques, sociaux et culturels.

Les travaux au sein de l'OCDE doivent également être poursuivis. Toutefois, dans les domaines où l'on vise unilatéralement une "harmonisation" des règles du marché plutôt qu'une "concurrence", la Suisse doit réagir avec vigueur.

**Question 7a:                    *Quels sont pour les cantons les thèmes où le dialogue entre la Confédération et eux est prioritaire?***

- a) Du point de vue des cantons, leur association à la politique extérieure de la Confédération, notamment lorsque des engagements internationaux empiètent sur leurs compétences internes, reste une question prioritaire. Sans être exhaustif, on citera en particulier les domaines de la libre circulation des personnes et de la migration, de la sécurité, de la santé, des affaires sociales, de la formation et des transports.
- b) L'association précoce des cantons est déterminante, aussi bien dans les négociations et les éventuels développements des accords négociés que lors de la mise en oeuvre des résultats des négociations. Sur ce point, la Confédération a créé les bases légales et constitutionnelles demandées par les cantons (art. 55 Cst.; Loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération). Malheureusement, la pratique a récemment révélé des problèmes qui compromettent les relations Confédération-cantons et partiellement également la capacité d'agir de la Suisse en politique extérieure. Si ces problèmes ne devaient pas être résolus dans un délai raisonnable, c'est l'acceptabilité de la politique extérieure de la Confédération dans les cantons qui se trouve menacée.
- c) Grâce à la réglementation-cadre sur les relations entre la CdC et les conférences des directeurs, les cantons ont fait en sorte que la Confédération dispose d'un interlocuteur unique en matière de politique extérieure. Les cantons espèrent de la Confédération qu'elle prenne également les mesures internes nécessaires pour rétablir la collaboration éprouvée et réussie en pratique, qui a prévalu lors de la négociation des accords sectoriels avec la CE.
- d) Du point de vue des cantons, il faut constater d'une manière générale la nécessité de reprendre un dialogue politique régulier. C'est le seul moyen d'atteindre durablement l'un des objectifs de la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération, à savoir l'ancrage des affaires étrangères dans la politique intérieure.
- e) De plus, la mise en oeuvre de conventions internationales devrait intervenir, selon les domaines de l'activité publique concernés, au niveau étatique compétent conformément à la Constitution fédérale.

**Question 7b:                    *Quels sont les domaines qui pèsent le plus sur la coopération confédérale? Où les cantons situent-ils les plus grandes difficultés?***

- a) Les influences les plus marquées sur la collaboration confédérale viennent en particulier de la politique européenne de la Suisse et, il est vrai, aussi bien dans le cadre des accords bilatéraux avec la CE/UE qu'en cas d'une adhésion de la Suisse à l'UE (cf. Défi 8). Concernant les accords conclus avec la CE, il faut mentionner avant tout les domaines de la libre circulation des personnes (y c. sécurité sociale et reconnaissance des diplômes), des marchés publics, des transports terrestres et du transport aérien. Quant aux thèmes actuellement en négociation, il s'agit à ce stade des domaines

- Schengen/Dublin (cf. Défi 9), lutte contre la fraude, prestations de service, fiscalité de l'épargne et imposition des fonctionnaires, ainsi que formation & jeunesse.
- b) Outre les relations avec l'UE, les domaines d'activité de l'AELE influencent aussi toujours plus la collaboration confédérale. On mentionnera ici en particulier les accords avec des pays tiers qui multiplient les dispositions sur les services et les marchés publics touchant les compétences des cantons.
  - c) Finalement, les négociations en cours dans le cadre de l'OMC, en particulier les pourparlers sur l'AGCS, ont aussi une incidence certaine sur la collaboration confédérale.
  - d) Il ne faut pas non plus sous-estimer l'influence sur la sécurité intérieure des efforts entrepris au niveau mondial pour lutter contre le terrorisme.
  - e) Formellement, les cantons constatent de grosses difficultés dans la mesure où l'association des cantons dans plusieurs des domaines susmentionnés ne fonctionne pas de manière optimale. A ce propos, il est renvoyé aux explications données en réponse à la question 7a. Des difficultés apparaissent aussi lorsqu'il s'agit de reprendre du droit supérieur, notamment dans le cadre du développement du droit UE/CE. La Confédération comme les cantons sont ici limités dans leur marge de manoeuvre.
  - f) Matériellement, les plus gros problèmes dans les négociations avec l'UE pourraient se poser dans les domaines des prestations de service et de la sécurité intérieure. La Confédération a ainsi par exemple montré quelques hésitations avant de se rallier à l'avis prédominant et unanime des cantons selon lequel la Suisse ne devait pas remettre en question dans ses négociations de politique extérieure le système des assurances immobilières cantonales avec monopole et obligation.
  - g) Dans le cadre de l'accord de l'OMC sur les prestations de service (AGCS), le domaine de la formation est très important. Il faut ici éviter que la formation publique gratuite ne soit remise en cause.

**Défi 8:** *L'Union européenne grandit (élargissement à l'est; Convention européenne; intensification de la politique commune) et le resserrement des relations entre la Suisse et l'UE va continuer à prendre de l'importance. Au cours de la législature 2003-2007, le Conseil fédéral décidera d'engager ou non des négociations d'adhésion à l'Union.*

On sait que le Conseil fédéral a déjà annoncé, dans son rapport sur la politique extérieure 2000, qu'il prendra durant la législature 2003-2007 une décision sur la reprise des négociations d'adhésion avec l'UE. Les cantons saluent en principe une telle décision, dans la mesure où elle contribuera à clarifier les relations de la Suisse avec l'Europe et permettra de donner des contours enfin clairs à la politique européenne de la Suisse.

Dans cette perspective, toutefois, les cantons ne comprennent guère la pertinence des questions 8a et 8b. Il n'est en réalité a priori pas évident de savoir en quoi la ratification éventuelle et la mise en oeuvre des accords bilatéraux II ont à voir avec cette décision de principe. Reste aussi, dans ce cadre, quelque peu étrange la question des étapes à suivre en politique européenne au-delà des accords bilatéraux II.

**Question 8a:** *Quelles dispositions faut-il prendre, dans la perspective de l'éventuelle ratification (et mise en oeuvre) des accords bilatéraux II, pour que les cantons soient à même d'assumer leurs responsabilités?*

- a) L'élargissement de l'UE implique une adaptation de l'Accord sur la libre circulation des personnes. Les cantons ont pris position, le 20 juin 2003, sur le mandat de négociation du Conseil fédéral y relatif, saluant clairement cette adaptation - sous réserves de dispositions transitoires suffisantes. Ils ont toutefois aussi confirmé que cette question était prioritaire par rapport aux nouvelles négociations bilatérales avec l'UE, notamment lesdites Bilatérales II.
- b) Les cantons n'ont approuvé l'ouverture de nouvelles négociations bilatérales que sous réserve. Ils examineront attentivement les éventuels résultats de ces négociations, et plus particulièrement si ces résultats tiennent compte des préoccupations et revendications qu'ils ont exprimés. Il est dès lors trop tôt pour se prononcer sur des dispositions concernant la ratification et la mise en oeuvre des éventuels résultats de ces négociations. D'une manière générale, les cantons attendent évidemment de la part de la Confédération toutes les informations utiles permettant l'examen des résultats des négociations.
- c) Le cas échéant, la ratification et la mise en oeuvre des résultats des négociations bilatérales en cours ne sauraient en aucun cas entraîner un nouveau report de la décision de principe concernant l'ouverture des négociations d'adhésion.

**Question 8b:** *Quels pas devons-nous franchir en priorité, lors de la prochaine législature, dans notre politique d'ouverture à l'Europe, en plus des négociations sur les accords bilatéraux II?*

Les cantons partagent en majorité l'avis du Conseil fédéral selon lequel une décision doit être prise durant la législature 2003-2007 sur l'opportunité pour la Suisse de proposer à l'UE l'ouverture de négociations d'adhésion. Les prochaines étapes à suivre en matière de politique européenne ne pourront être discutées que lorsque cette question de principe sera tranchée.

**Question 8c:** *De quelle manière les cantons souhaitent-ils être impliqués dans la préparation de la décision d'engager ou non des négociations en vue de l'adhésion de la Suisse à l'UE?*

- a) Il faudrait, avant toute décision, procéder à une analyse exhaustive des expériences réalisées avec les accords sectoriels CH-CE (y compris l'accord d'ici là probablement élargi sur la libre circulation des personnes).
- b) Dans son rapport sur la politique extérieure 2000, le Conseil fédéral a entre autres indiqué son intention d'examiner, en préparation à la décision concernant une ouverture des négociations, les conséquences d'une adhésion à l'UE pour les domaines du fédéralisme, des droits populaires, de la structure gouvernementale, du régime financier, de la politique économique et monétaire, de la politique des étrangers et de migration, de l'agriculture ainsi que de la politique extérieure et de sécurité. Sur ce point, les cantons sont d'accord avec le Conseil fédéral sur la nécessité absolue d'un tel examen en préparation à la décision.
- c) Au début 2001, les cantons ont publié un rapport sur les conséquences d'une adhésion à l'UE sur le fédéralisme. Ils salueraient ainsi la possibilité de pouvoir évaluer avec la Confédération les options proposées dans ce document et de pouvoir en discuter dans

- le cadre d'une rencontre politique entre Confédération et cantons. L'objectif serait de trouver, si possible, une position commune dans ce domaine central.
- d) Les cantons salueraient aussi le fait de pouvoir être associés dans les travaux préparatoires concernant les domaines susmentionnés, notamment sur les questions qui les concernent (p. ex. régime financier, politique des étrangers et de migration).
  - e) Finalement, les cantons devraient, après la clôture des travaux préparatoires, mais avant la décision finale du Conseil fédéral, obtenir encore l'occasion de prendre position.
  - f) En principe, les cantons devraient aussi être associés à la conception des travaux d'information concernant les prochaines étapes en politique européenne. Chaque étape ne saurait être entreprise sans un soutien solide des cantons. Ces derniers doivent donc pouvoir défendre les arguments présentés.

**Défi 9:** ***La coopération internationale dans le domaine de la sécurité intérieure prend toujours plus d'importance. Au même moment, le besoin de coordonner les tâches de la Confédération et des cantons s'accroît.***

Les cantons partagent l'avis du Conseil fédéral quant à l'importance croissante de la coopération internationale dans le domaine de la sécurité intérieure. Du point de vue des cantons, le besoin en coordination Confédération-cantons existe aussi indépendamment de l'intensification de la coopération internationale, qui ne fait qu'aggraver encore le problème.

Dans le cadre de cette coopération internationale qui s'intensifie, il faut toutefois veiller à ne pas mettre en danger les droits fondamentaux et les processus décisionnels démocratiques. Concernant une éventuelle association à l'Accord de Schengen, la CdC n'a, dans sa prise de position sur le mandat de négociation du Conseil fédéral, approuvé l'intention du gouvernement d'associer la Suisse à cet accord qu'avec circonspection et sous réserve d'une nouvelle appréciation du résultat des négociations. Le déroulement des négociations tel qu'il a eu lieu jusqu'à présent n'a pas permis de désamorcer les craintes. Il faut notamment encore examiner si cette association à l'Accord de Schengen peut résoudre durablement les problèmes qui se posent en coopération internationale dans le domaine de la sécurité intérieure, et en particulier si elle ne constitue pas une atteinte inacceptable aux processus de décision démocratiques en Suisse. Dans ce sens, la question concernant une association à l'Accord de Schengen paraît insidieuse.

**Question 9:** ***Quelles sont, de l'avis des cantons, les améliorations possibles ici dans la perspective d'une association possible de la Suisse à l'Espace Schengen?***

- a) Indépendamment d'une association à l'Accord de Schengen, les possibilités d'amélioration au niveau institutionnel sont évidentes partout où l'on peut renforcer la recherche d'approches régionales pour la résolution de problèmes. Les approches déjà existantes dans ce sens en matière de police (Police XXI, régionalisation de la formation initiale et nouveaux objectifs de l'Institut suisse de police) sont à poursuivre et à développer.
- b) Ceci est aussi valable pour le domaine judiciaire qui bute sur de trop nombreuses barrières cantonales et dans lequel on gaspille beaucoup d'énergie dans des conflits intercantonaux de compétences, notamment dans les cas de criminalité économique. Cette problématique n'est pas réglée par l'introduction des nouvelles compétences fédérales à l'art. 340bis du Code pénal suisse, puisque le ministère public de la Confédération interprète de manière très réservée les dispositions potestatives, ce qui n'est pas

- propre à décharger les cantons, notamment lors de l'instruction des cas de délits économiques.
- c) Sur la base d'une association à l'Accord de Schengen, les cantons estiment qu'il pourrait s'agir en premier lieu de trouver, d'une part, une répartition des tâches et une coordination pertinentes entre la Confédération et les cantons dans les zones frontalières (tâche de police de sécurité mais aussi de police criminelle) et, d'autre part, une forme adéquate ("plate-forme", procédures) pour la collaboration avec les Etats membres de l'UE. Les cantons sont convaincus que l'efficacité de l'activité de police de sécurité et de police criminelle dans les zones frontalières dépend étroitement de la qualité de la collaboration avec les Etats limitrophes et les autres Etats de l'UE.
  - d) On sait que les cantons soutiennent de manière déterminée la position selon laquelle les tâches de police de sécurité et de police criminelle dans les zones frontalières devraient être réalisées sous leur responsabilité, indépendamment du fait de savoir qui, dans les faits, exerce ces tâches (exclusivement les corps de police des cantons frontaliers ou, à titre de variante mixte, les corps de police cantonale et les corps des gardes-frontières). D'une manière ou d'une autre, il en résulte un besoin de coordination entre les cantons eux-mêmes, entre les cantons et la Confédération ainsi qu'entre la Suisse et ses Etats voisins et les autres Etats de l'UE. Sur la base de la formation de l'opinion actuelle, les cantons privilégient pour la collaboration entre Confédération et cantons un modèle avec convention de prestations, du type de celui appliqué pour les contrôles du trafic poids lourds. Il est clair que se pose alors aussi la question des compensations financières.